Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 880 Intracommunautaire btw-fraude

Nr. 9 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2016

In maart 2016 heeft de Europese Rekenkamer een speciaal verslag gepubliceerd met de titel «De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig». De vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer heeft mij bij brief van 21 maart 2016 gevraagd om tijdig vóór het op 2 juni 2016 geplande algemeen overleg een reactie op dit verslag toe te sturen. Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek.

Het publicatiemoment van het speciale verslag van de Rekenkamer viel mooi samen met het op 7 april 2016 verschenen btw-actieplan van de Europese Commissie waarin ook de aanpak van btw-fraude een belangrijk onderwerp is. Over dit actieplan heeft uw Kamer inmiddels een BNC-fiche ontvangen met het standpunt van de Nederlandse regering (Kamerstuk 22 112, nr. 2119).

De Europese rekenkamer heeft onderzocht of de EU de intracommunautaire btw-fraude doeltreffend bestrijdt en constateert dat het EU-systeem niet doeltreffend genoeg is en komt daarom met 14 aanbevelingen gericht aan de Europese Commissie, de lidstaten, de Raad en het Europees Parlement.

In deze brief schets ik op welke wijze de aanbevelingen, hoewel soms aan de Europese Commissie gericht, in het Nederlandse beleid passen en waarom sommige juist niet. Als bijlage is per aanbeveling een meer uitgebreide toelichting opgenomen.

Nederlands beleid aanpak btw-fraude

Laat ik voorop stellen dat het onderwerp fraudebestrijding in de btw mijn bijzondere aandacht heeft. Het belang van een doeltreffende btw-fraudebestrijding is groot, niet alleen omdat met de fraude veel geld verloren gaat maar ook – zoals de Rekenkamer verwoordt – vaak in

kst-31880-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

verband wordt gebracht met georganiseerde misdaad. De EU-brede btw-fraude wordt geschat op circa 50 miljard Euro per jaar.

In Nederland is de aanpak van btw-fraude dan ook onveranderd stevig en in lijn met een groot aantal aanbevelingen van de Europese Rekenkamer. De aanpak van de btw-fraude is zowel preventief als repressief van aard. De aanpak is gericht op het reduceren van de mogelijkheden tot het plegen van fraude, het zo snel mogelijk stopzetten van lopende fraude en het voorkomen van nieuwe. Op basis van vermoedens van fraude wordt in een zo vroeg mogelijk stadium actie ondernomen om een (beginnende) fraude de pas af te snijden. Door maatregelen zoals het niet verlenen dan wel intrekken van btw-nummers worden verschillende wegen voor fraudeurs afgesloten. Daarnaast zijn goede informatie-uitwisseling en snelle detectie onontbeerlijk om hen in een vroeg stadium op te sporen en aan te pakken. In die zin is de oprichting van Eurofisc een goede stap in die richting geweest. Binnen dit early-warning netwerk wordt binnen verschillende werkvelden
gerichte informatie over fraudesignalen met de Lidstaten gedeeld. Deze informatie in combinatie met onze nationale analyse methodiek kan snel en gericht verlies door btw-fraude worden beperkt of zelfs worden voorkomen.

Al enige tijd werkt de Belastingdienst met zogenoemde waarschuwingsbrieven waarmee ondernemers worden geïnformeerd dat ze vermoedelijk betrokken zijn bij frauduleuze ketens. Hierbij worden goedwillende ondernemers beschermd tegen ongewilde deelname aan een fraude en kunnen kwaadwillende ondernemers beter aangepakt worden. De Nederlandse waarschuwingsbrieven liggen in lijn met de aanbeveling van de Europese rekenkamer om ondernemers bij frauduleuze ketens in gebreke te stellen (aanbeveling 10).

Ook tijdens het Nederlandse Voorzitterschap van de EU is fraudebestrijding in de btw een belangrijk speerpunt. Daarom heb ik tijdens het Nederlandse Voorzitterschap het fraude analyse instrument (Transaction Network Analysis) gepromoot. Het Voorzitterschap werkt aan Conclusies van de Ecofin Raad die o.a. het belang van dit fraudebestrijdingsinstrument benadrukken. Zoals het er nu naar uitziet kunnen alle lidstaten die dit willen hiermee snel van start gaan. Een gezamenlijke risico analyse in EU verband, wat een belangrijk wapen is tegen de fraudeurs, is hiermee een feit (aanbeveling 4).

De Belastingdienst, Douane en FIOD werken bovendien hard om de informatie uitwisseling verder te optimaliseren en zoeken hierbij ook nadrukkelijk aansluiting met andere landen in de EU. Hierbij wordt bijvoorbeeld ook gepromoot om – indien nodig en als het kan – grensoverschrijdende controles in te stellen. (aanbeveling 2, 3,11).

Ten slotte passen een aantal aanbevelingen niet in het Nederlandse beleid (5, 9,12,14). De redenen hiervoor verschillen deels maar komen er in feite allemaal in de kern op neer dat deze maatregelen niet effectief zijn, nadelig zijn voor het bona fide Nederlandse bedrijfsleven en soms zelfs fraude in de hand kunnen werken. Een voorbeeld hiervan is het toekennen van 2 btw nummers; 1 voor nationaal gebruik en 1 voor internationaal gebruik. Naast de extra last voor het bedrijfsleven zie ik niet in hoe dit de fraude aan kan pakken.

Tot slot

Zoals al aangegeven is het speciale verslag van de Europese Rekenkamer op het juiste moment gekomen. Een groot aantal van de aanbevelingen

heeft inmiddels zijn weg gevonden in de raadsconclusies naar aanleiding van het Btw-actieplan. Dit laat zien dat de lidstaten de aanpak van btw fraude zeer serieus nemen en daarbij inventieve oplossingen niet schuwen. Nederland is één van de landen die daarin voorop lopen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

Bijlage

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

De Commissie moet de aanzet geven tot gemeenschappelijk systeem voor raming van de intracommunautaire btw fraude.
Deze aanbeveling is gericht aan de Commissie. De Commissie heeft aangegeven deze aanbeveling op te volgen.
In het najaar van 2016 zullen door de Commissie nieuwe cijfers gepubliceerd worden met betrekking tot de btw tax-gap.
In Nederland is in 2014 door de Belastingdienst in samenwerking met het CBS een berekening gemaakt van de btw tax gap en is deze vergeleken met de berekening zoals opgesteld namens de Commissie.
Uit het onderzoek blijkt dat de waarde van een macro-economische becijfering van de btw gap vooral zit in het volgen van de trend over de jaren heen. Daarbij gaat het niet alleen om het vaststellen of de btw tax-gap stabiel is of dat hij stijgt of daalt, maar ook om de vraag of de trend overeenkomt met verwachtingen op basis van ontwikkelingen in de economie en de maatschappij. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is het van belang om de becijferde btw tax-gap niet op zichzelf te beschouwen maar in bredere context te plaatsen.
Dit geldt ook voor de statistieken en berekeningen inzake intracommunautaire btw-fraude. Voor handhaving in brede zin zijn niet alleen macro cijfers van belang maar is ook de opbouw van de gap relevant. Vanuit steekproeven en andere gegevens over nalevingstekorten is inzicht nodig in de opbouw van de gap om zo te duiden waar nalevingstekorten aanwezig zijn en hoe groot ze zijn. Dan worden in ieder geval geen appels met peren vergeleken en kunnen we wellicht ook beter en gerichter vergelijken en vervolgens bestrijden dan nu. Uw Kamer heeft op dit gebied de meest recente stap gezet door een opdrachtverlening aan de Algemene Rekenkamer.

Aanbeveling 2

Importgegevens in het kader van douaneregeling 42 moet de douane delen met de belastingautoriteiten en het controle model van de ERK invoeren.
Dit controle model werd eerder al vastgesteld in haar speciaal verslag nr. 13/2011.
Deze aanbeveling alsmede aanbeveling 3 is voor Nederland minder van belang omdat de douaneregeling 42 in Nederland niet wordt toegepast. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde artikel 23 vergunning, waarbij de btw-plicht wordt verlegd van de invoer naar de binnenlandse btw-aangifte van de vergunninghouder. Desalniettemin is ook in Nederland de informatie-uitwisseling met de douane een punt van aandacht. Ook Nederland heeft er belang bij dat de informatie bij gebruik van de douaneregeling 42 in een andere lidstaat wordt doorgegeven aan Nederland als Nederland het land van bestemming is, om zodoende te kunnen controleren dat deze goederen niet vrij van btw in het handelsverkeer komen.
De aanbevelingen kennen in de kern een overlap met het btw-actieplan van de Commissie waar het aangekondigde voorstellen in 2017 benoemt ter verbetering van de samenwerking en informatie uitwisseling tussen lidstaten, belastingadministraties en douane. In de voorgestelde raadsconclusies over dit voorstel in het btw-actieplan wordt de Commissie gevraagd dit te betrekken op de douaneprocedure 42. Volgens de uitgangspunten van de investeringsagenda wordt bezien hoe deze informatie-uitwisseling beter kan bijdragen aan heffing en inning van btw in Nederland.

Aanbeveling 3

De Commissie moet wijzigingen in de wetgeving voorstellen om kruiscontroles in voorgenoemd verband mogelijk te maken.
Hoewel deze aanbeveling gericht is aan de Commissie, ben ik het met de reactie van de Commissie eens dat al enkele jaren geleden het wetgevende kader op dit punt is aangepast. Het is nu zaak dat deze instrumenten ook daadwerkelijk in de lidstaten moeten worden toegepast.

Aanbeveling 4

De Commissie moet de lidstaten aanbevelen om ondermeer een gemeenschappelijke risicoanalyse uit te voeren, de snelheid en frequentie van informatie-uitwisseling te verbeteren met behulp van adequate IT en deel te nemen aan alle Eurofisc werkterreinen.
Deze aanbeveling is gericht aan de Commissie, maar ziet ook op inspanningen van de lidstaten. Ook deze aanbeveling vertoont overlap met het btw-actieplan waar voorstellen worden aangekondigd ter verbetering van samenwerking en informatie uitwisseling tussen lidstaten, belastingadministraties en douane en die hun weg hebben gevonden in voorgestelde raadsconclusies. Tijdens de informele Ecofin heeft Nederland specifiek aandacht gevraagd voor de geautomatiseerde informatieverzameling en -analyse met behulp van een IT tool genaamd Transaction Network Analysis. Ik deel deze aanbeveling dan ook in grote lijnen en kan aangeven dat Nederland deelneemt aan alle Eurofisc werkterreinen. Overigens merk ik op dat de deelname aan Eurofisc en alle in dat verband gebruikte instrumenten gebaseerd is op vrijwillige deelname van de lidstaten. Lidstaten hebben naar mijn mening zelf het grootste belang om hieraan deel te nemen om te voorkomen dat een informatieachterstand in hun land ontstaat en zij daardoor een grotere kans op verlies door btw-fraude lopen.

Aanbeveling 5

De Raad moet het voorstel van de Commissie inzake hoofdelijke aansprakelijkheid goedkeuren.
Het voorstel dat ziet op grensoverschrijdende hoofdelijke aansprakelijkheidstelling is in het verleden op ambtelijk niveau besproken en heeft niet geleid tot consensus tussen de lidstaten. Ook Nederland is geen voorstander van de vormgeving zoals een aantal lidstaten dit wenste. Daarbij speelt een verschil in rechtsbescherming in de lidstaten een belangrijke rol. Nederland wil voorkomen dat goedwillende bedrijven die een administratieve fout maken getroffen kunnen worden door dit zware middel met als gevolg dat die bedrijven betrokken worden in rechtszaken in andere lidstaten.

Aanbeveling 6

De Commissie moet voorstellen de btw-richtlijn te wijzigen ter verdere harmonisatie van de btw-verslagleggingverplichting voor intracommunautaire prestaties.
Deze aanbeveling is gericht aan de Commissie, maar ziet ook op inspanningen van de lidstaten. Met het btw-actieplan richt de Commissie zich op modernisering en hervormingen van de huidige richtlijn in brede zin. Daardoor zou ook het stelsel van verslagleggingverplichtingen voor intracommunautaire prestaties kunnen veranderen. Pas dan is duidelijk of verdere harmonisatie van deze zogenaamde listingsverplichtingen nodig is voor een effectieve fraudebestrijding.

Aanbeveling 7

De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen de verleggingregelingen beter te coördineren.
Het is aan de lidstaten zelf om bestaande verleggingsinstrumenten wel of niet toe te passen. Bij het toepassen daarvan spelen meer aspecten een rol dan alleen fraude bestrijding, zoals bijvoorbeeld de effectiviteit versus de administratieve last voor het bedrijfsleven. Overigens is het bij toepassing van een verleggingregeling verplicht dit te melden aan het btw-comité waardoor alle lidstaten nu al worden geïnformeerd over de toepassing ervan in een lidstaat.

Aanbeveling 8

De Commissie moet controlebezoeken afleggen.
Deze aanbeveling is gericht aan de Commissie. Ik wacht de ontwikkelingen hierover met belangstelling af. De Commissie is in ieder geval welkom indien zij een bezoek aan Nederland wil brengen.

Aanbeveling 9

De lidstaten die dit nog niet hebben gedaan moeten een systeem voor btw-identificatienummers met twee niveaus invoeren.
Ik neem deze aanbeveling niet over. De Nederlandse Belastingdienst hanteert een inhoudelijke toets bij het beoordelen van de btw-belastingplicht en verricht activiteiten om haar bestand van belastingplichtigen «schoon» te houden. Daarmee wordt bijgedragen aan het voorkomen van misbruik van btw nummers.
De extra administratieve last die de aanbeveling met zich meebrengt voor het Nederlandse bedrijfsleven en de extra uitvoeringslast voor de Belastingdienst zie ik niet op voorhand vertaald in een navenant effect op de fraudebestrijding. Goede uitvoering en fraudebestrijding is gebaat bij een eenduidig nummergebruik. Uit een procedure (C-21/16 Euro Tyre) over een btw-identificatienummer lijkt het gebruik van dit systeem met btw nummers op twee niveaus eerder verwarrend te werken met bijbehorend negatief effect op de handhaving. Ik vraag mij dan af in hoeverre dat zou bijdragen aan een goede fraudebestrijding.

Aanbeveling 10

De lidstaten moeten handelaren die betrokken zijn geweest bij frauduleuze ketens een ingebrekestelling toezenden om de toepassing van de jurisprudentie van het Hof van Justitie in de zaken Kittel/Mecsek te vergemakkelijken.
Het is aan de lidstaten om hun fraudebestrijding zelf vorm te geven, waarbij uitwisseling van ideeën en best practices andere lidstaten kunnen helpen en overtuigen om andere instrumenten te gebruiken. Het btw-actieplan voorziet daar ook in en ik ondersteun dat.
Nederland maakt gebruik van zogenoemde waarschuwingsbrieven, maar dat zijn geen ingebrekestellingen. De Nederlandse Belastingdienst waarschuwt een ondernemer reeds (schriftelijk), als het vermoeden bestaat dat die ondernemer betrokken is in een frauduleuze keten. Naar deze brief wordt ook verwezen bij eventuele latere (fiscale en/of strafrechtelijke) procedures. Ook vraagt de Belastingdienst de handelaren dan hun nieuwe leveranciers en afnemers voortaan direct aan de Belastingdienst te melden waardoor we die eerder in beeld krijgen.
Met die brieven worden ondernemers geïnformeerd en bewust gemaakt van mogelijke betrokkenheid in een fraudeketen. Die bewustwording is relevant om goedwillende bedrijven te beschermen tegen ongewilde betrokkenheid in een fraudeketen en het helpt de toepassing van de

genoemde jurisprudentie in geval bedrijven toch volharden en in aanraking (blijven) komen met een fraudeketen.

Aanbeveling 11

Lidstaten moeten de samenwerking met derde landen versterken vanuit het oogpunt van wederzijdse bijstand en informatie-uitwisseling door de Commissie te machtigen tot onderhandelingen daarover en het verdrag van de OESO hierover te ondertekenen.
In de kern ben ik voor het versterken van deze samenwerking. De EU-lidstaten hebben de Commissie gemandateerd voor concrete onderhandelingen met Noorwegen. Daarnaast voert de Commissie oriënterende bilaterale gesprekken met onder andere de Verenigde Staten en in breder OESO-verband.

Aanbeveling 12

Commissie en lidstaten moeten juridische belemmeringen opheffen voor informatie uitwisseling met bestuurlijke, gerechtelijke en rechtshandhavingsautoriteiten op nationaal en EU-niveau.
Deze aanbeveling klinkt sympathiek maar het vereist wel zorgvuldigheid om informatie die is vergaard met betrekking tot het heffen van belastingen te delen met niet tot de Belastingdiensten behorende instanties. Het genoemde voorstel om OLAF en Europol toegang te geven tot VIES en Eurofisc gegevens steun ik dan ook niet. In deze systemen zitten gegevens die niet per se al een relatie hebben met een strafbaar feit en om deze instanties dan toegang te geven tot vooral gegevens die daar geen betrekking op hebben vind ik te prematuur. Mij is uit de vergaderingen over het btw-actieplan gebleken dat dit punt ook niet op een breed draagvlak bij de andere lidstaten kan rekenen.

Aanbeveling 13

De Commissie moet de duurzaamheid van de OAP's (operationele actieplannen) in het kader van het Empact-initiatief waarborgen.
Deze aanbeveling is gericht aan de Commissie.

Aanbeveling 14

Het Europees Parlement en de Raad moeten de btw onder de PIF richtlijn brengen en OLAF duidelijke bevoegdheden verlenen om onderzoek in te stellen naar intracommunautaire btw-fraude.
De opname van btw in de PIF-richtlijn ligt ter behandeling in de Raadswerkgroep Droipen en valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Ik onthoud mij dan ook van een reactie op dit punt. De aanbeveling om OLAF bevoegdheden te geven sluit qua reactie aan op wat ik op aanbeveling 12 heb aangegeven. Daarbij wil ik nog opmerken dat OLAF is ingesteld als hoeder van het EU budget. De afdracht eigen middelen van Nederland aan het EU-budget bedraagt nu minder dan 1% van de btw-grondslag. Nagenoeg het gehele deel van het verlies door btw-fraude draagt de lidstaat dus zelf en de lidstaat is daarmee bij uitstek de hoeder van haar eigen budget.